



Claudia Ameriso

Elida Benitez

Marina Francescutti

Marisa Goytia

Georgina Maceratesi

Centro Académico de Estudios de la Tributación Municipal – Escuela de Contabilidad ()*

Región – municipios: coordinación de funciones y su financiamiento con miras al desarrollo local

I) INTRODUCCION

El proceso de globalización plantea el requerimiento de que las regiones, municipios y localidades, encuentren enlaces con esta dinámica cada vez más posicionada en las diferentes esferas sociales. Ahora se parte del reto de pensar el desarrollo de lo local desde un contexto global-regional. Ello ha generado el activismo económico de los gobiernos locales, de las últimas décadas, como fenómeno universal. La tendencia apunta a mejorar la capacidad de respuesta de la economía local a una serie de problemas que se han proyectado sobre las ciudades y las comunidades locales como el desempleo, la pobreza, la marginación social, el deterioro del entorno urbano y medioambiental, entre otros. Esos problemas, han dado lugar a una diversificación de demandas sociales ante las que los gobiernos centrales han mostrado poca motivación y capacidad de resolución. El vacío que esta falta de motivación y eficacia ha creado, es el que están intentando llenar los gobiernos locales. Pero además de esos "viejos" problemas que afectan de forma directa y profunda el bienestar de los ciudadanos, los gobiernos locales se ven enfrentados a otros "nuevos" problemas relacionados con la propia globalización de la economía y el cambio tecnológico. En este escenario, la búsqueda de una mejor asignación de los recursos públicos y la provisión de bienes y servicios a la población ha venido acompañada de la descentralización hacia los gobiernos locales.

El desarrollo es un concepto integral que implica el mejoramiento de la calidad de vida de la gente, por lo tanto no puede ser entendido meramente como un proceso vinculado al crecimiento económico. Actualmente, el desarrollo no puede desconectarse de otros aspectos centrales de la vida de las comunidades como la defensa y cuidado del medio ambiente; la identidad cultural; ni tampoco puede pensarse como un proceso aislado de otros procesos que se presentan en la esfera nacional y global.

El Municipio adquiere dentro de toda organización política relevante jerarquía, pues dentro de los tres órganos de gobierno que existen dentro de la estructura federal, es el que mantiene un contacto más directo, más fluido y más claro con la población, con el ciudadano. El municipio debe ser un actor activo del desarrollo.

(*)

Proyecto de Investigación: "Sistemas Tributarios Locales como Herramienta para el Desarrollo Sustentable de Nuevos Espacios Regionales. Armonización Fiscal" aprobado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la Nación, por Resolución Nº 117 del 14/11/2003.

Grupo Responsable: CPN Sciara, Ángel J.; CP y Lic. Adm. Ameriso, Claudia, C.; Dr. Helman, Eugenio.



De lo expuesto se concluye en la urgencia de "recrear el rol que está llamado a cumplir el municipio" y por lo tanto, repensar la distribución de funciones y competencias y los consecuentes recursos financieros necesarios, entre los distintos niveles de gobierno del régimen federal; fundamentalmente en todos aquellos servicios en que su prestación por estos Entes Locales redunde en un mejor servicio al ciudadano, a fin de evitar que la pluralidad de administraciones públicas que operan en el territorio generen solapamiento de competencias, duplicación de servicios y en ciertos casos, lagunas en la resolución de ciertos problemas. Lo importante es convertir la complejidad de estas interrelaciones en un sistema eficaz de resolución de problemas de los ciudadanos, identificando a la administración responsable en cada caso y garantizando seguridad jurídica y transparencia frente al vecino.

El constante flujo de comunicación entre el gobierno local y la comunidad garantizará la transparencia de sus programas, su legitimidad y credibilidad y será un factor fundamental para el éxito de la gestión territorial.

Hay que rescatar la vitalidad de los municipios como organización básica del Estado que históricamente ha cumplido un papel relevante; y que, dadas las demandas actuales no puede reducirse a arreglar las calles, limpiarlas e iluminarlas. El problema tampoco consiste en disputarle a la Provincia o a la Nación tales o cuales funciones sino que se trata de dotar a los Municipios de un nuevo y rico contenido que permita promover el desarrollo local y atender las necesidades de la población, suscitando la participación popular, y actuando como receptáculo de las aspiraciones de la comunidad.

II) EL MUNICIPIO EN LA REGIÓN: SUJETO ACTIVO DEL DESARROLLO LOCAL

En estos tiempos, el municipio no agota su cometido siendo un ente prestador de servicios, ya que tiene una función política esencial, cual es la conducción de los intereses comunes. Es -como célula básica de la comunidad organizada que constituye el Estado- el que tiene a su cargo el gobierno y la administración de los asuntos, acciones, obras y servicios requeridos por los habitantes del territorio de su jurisdicción (departamento, ciudad, distrito, etc.) cuyo ámbito puede ser exclusivamente urbano o urbano y rural, pero cuya extensión y cantidad de habitantes posibilita lograr la adhesión popular, la eficacia operativa y administrativa y la viabilidad económico-financiera necesaria para su autogobierno y para la prestación eficiente y económica de los servicios públicos requeridos por la población, sin privar la expresión de inquietudes cívicas y necesidades colectivas, a los pequeños grupos de población que habitan en los barrios, centros rurales, etc., a través de concejos vecinales o rurales, comisiones o juntas de fomento, elegidos por los mismos.

Parece un axioma indiscutible que la definición de un proyecto de ciudad debe llevarse a cabo a través de una planificación integral, responsable, democrática y estratégica que, desde luego, va más allá de los planes de desarrollo urbano realizados hasta ahora y que, necesariamente, ha de ser capaz de implicar a los actores con capacidad de accionar y transformar el espacio público. Responder a una demanda ciudadana y estructurarse a través de políticas coherentes con el territorio, las infraestructuras, las actividades económicas y con la sociedad, son premisas ineludibles.

Las ciudades deben contar con políticas públicas innovadoras en términos de economía, de servicios públicos, de ecología, de participación ciudadana, de cohesión social... Toda política de ciudad debe prestar atención a la planificación estratégica, entendida como un instrumento no normativo que integra los objetivos de la ciudad a largo plazo, en cuya formulación es fundamental implicar a todos los actores con poder de transformar las ciudades, para poder así abarcar no sólo las áreas que tienen incidencia en el territorio, sino



también aquellos factores económicos, sociales, culturales e institucionales que son de vital importancia para el desarrollo territorial.

El modelo centralista de desarrollo no ha funcionado ya que no reconoce particularmente las necesidades de las comunidades. El desarrollo hoy requiere un planteamiento de "identidad" con el territorio, los actores, las capacidades de éstos y los medios. La ciudadanía demanda procesos de participación en las políticas públicas referentes a la creación de espacios de desarrollo propios que ofrezcan condiciones para mejorar su calidad de vida, en forma sustentable y sostenible.

La idea de un solo concepto de desarrollo hoy resulta obsoleta; el desarrollo está vinculado necesariamente a un proceso que debe partir también de la construcción de lo que la misma sociedad quiere para ella, esto significa entender al desarrollo desde un enfoque de heterogeneidad, respondiendo a los intereses propios de cada sociedad o región.

Hoy en día el potencial de desarrollo de una región no sólo se establece en base a su localización o en su disponibilidad de recursos naturales, sino además en base a la capacidad de su población para construir proyectos viables.

Buarque (1999)¹ define el desarrollo local diciendo que "es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y mejoras en la calidad de vida de la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja con la que interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. El desarrollo municipal es por lo tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte político-administrativo del municipio."

Para Barreiro Cavestany (2000) el desarrollo local es un desarrollo completo (integral) y equilibrado y desde una perspectiva ideológica -definida a priori- sería un "nuevo paradigma de buen desarrollo", una utopía local, en el sentido de que lo que no se puede realizar a nivel nacional o estatal, se podría hacer a nivel local, en gran medida, como resultado de la voluntad de unos actores que cooperan y que defienden intereses compartidos sobre el futuro de la localidad o comunidad.

Apunta que las relaciones del desarrollo local con el Estado Nacional, son sin duda complejas, habiéndose acuñado de forma acertada, la idea de que <el Estado-Nación es muy pequeño para gestionar la globalización y demasiado grande para gestionar la vida cotidiana o de proximidad>; no obstante sigue teniendo un papel primordial en determinadas regulaciones económicas y sociales y cumple un rol fundamental en determinados aspectos de la solidaridad territorial ya que a través del desarrollo local se corre el riesgo del egoísmo territorial. No es ajeno a ello el debate actual sobre la fiscalidad, sobre la recaudación y redistribución fiscal que afecta, en gran medida, al desarrollo y a la solidaridad territorial. En cualquier caso, el desarrollo local se encuentra con los límites de la base fiscal de las localidades, que condiciona, en gran medida las posibilidades de desarrollo autónomo y que condiciona los procesos de descentralización.

El debate fiscal puede llevar a un círculo vicioso, donde las zonas y localidades con mayor desarrollo, tienen la oportunidad de aumentar la presión fiscal a sus ciudadanos e incrementar así, la calidad territorial y el bienestar a través de las inversiones públicas. Por el contrario, los territorios con menor desarrollo, con una base fiscal débil y limitadas posibilidades de recaudación, tienen dificultades evidentes para financiar el desarrollo local, y deben recurrir a transferencias financieras del estado o de la región. Si no existieran

¹ Citado por Boisier (1999).

mecanismos de redistribución financiera territorial a través del Estado, la tendencia sería hacia mayores desequilibrios territoriales y hacia procesos egoístas de desarrollo local.

Por tanto, el Estado continúa siendo un actor del desarrollo territorial, con presencia en los diferentes espacios locales, a través de políticas fiscales redistributivas y las estrategias locales deberán encontrar los equilibrios idóneos para establecer alianzas positivas con las instituciones estatales.

Borja (1999) se pregunta ¿cuál es hoy el espacio económico más significativo? Y su respuesta apunta a considerar que el del Estado-Nación es cada día más reducido, ya que los márgenes para hacer políticas autónomas que marquen la especificidad del «territorio nacional» son cada vez menores; y aclara que tampoco la empresa puede determinar su competitividad sin un entorno favorable: infraestructuras y servicios básicos, inserción en sistemas de comunicaciones globales, tejido económico de pequeñas y medianas empresas con flexibilidad de adaptación, recursos humanos cualificados, centros de formación e investigación en todos los niveles, ... y todos estos elementos estrechamente articulados, puesto que se necesitan mutuamente. Las sinergias determinan la productividad y la capacidad de innovación y se producen en la ciudad, o mejor dicho en el sistema urbano-regional, más o menos polarizado por una gran ciudad (aunque no siempre) que a su vez forma parte de un sistema de ciudades que pueden constituir un eje o una macro-región.

Hoy se revaloriza la ciudad-región como espacio económico más significativo. Pero, es un espacio de geometría variable, de límites difusos y sometidos a fuertes tensiones por los desequilibrios territoriales y sociales que en él se producen. Es un espacio, no un territorio lo cual plantea problemas de cohesión social, identidad cultural y gobernabilidad.

Un desafío de la globalización es que hace necesario desarrollar estrategias que configuren un territorio. Es decir, la delimitación de un espacio para convertirlo en territorio, el de la ciudad-región. La política urbana hoy no hereda un territorio. Lo construye. O lo desestructura, si se deja llevar por dinámicas dispersas. Ciudades y regiones, sus administraciones públicas y sus agentes económicos y sociales son conscientes de que tienen que jugar sus cartas y cazar sus oportunidades. De la política económica local y regional de la oportunidad, se pasa fácilmente al urbanismo de las oportunidades.

Agrega Barreiro Cavestany (2000) que en el contexto actual de globalización, resulta clave la capacidad para formular y poner en práctica estrategias locales de desarrollo y de reposicionamiento territorial (a nivel nacional e internacional). Esta capacidad depende de muchos factores, pero hay que destacar entre ellos:

- a) la existencia o no de liderazgo eficaz, es decir, capaz de articular una visión viable, que fortalezca una asociación sólida para impulsar los cambios y vencer las resistencias que se le opongan,
- b) un tejido institucional y cultural presente en el territorio, con reglas de juego sociales, económicas y políticas interiorizadas y aplicadas por los diferentes actores,
- c) la capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el abordaje de los problemas.

A partir de estos tres factores, concibe el concepto de "gobernabilidad", que define como la capacidad de un conjunto social o comunidad para autogobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tenga planteados. Una estrategia de gobernabilidad es una estrategia de construcción de capacidades. Tales capacidades dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente, las capacidades de los actores políticos, económicos y sociales presentes, y finalmente, de la capacidad y calidad del liderazgo disponible. La gobernabilidad, por tanto, no se refiere exclusivamente al sistema institucional ni a la acción de gobernar que definen las políticas públicas.



Lo que hay que subrayar es que, en sociedades como las actuales, donde los actores son cada vez más autónomos y, a la vez, más interdependientes, "gobernar es cada vez menos producir bienes y servicios y cada vez más garantizar que los actores se comporten conforme a unas reglas de juego que incentivan su comportamiento eficaz frente a los retos y oportunidades de la comunidad". Asimismo, parece evidente que el valor creado por el gobierno no es sólo la utilidad o satisfacción individual procurada por sus servicios, sino la arquitectura social en la que los individuos y grupos buscarán su utilidad.

Es claro que, para el impulso al desarrollo territorial en este contexto, los gobiernos locales deberán ir más allá de la simple gestión eficaz de los bienes públicos y ser capaces de actuar como líderes de la gobernabilidad, catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social.

Alicia Ziccardi considera que más allá de distinciones y de la diversidad, todo gobierno municipal debe cumplir con seis funciones básicas:

- La promoción de un desarrollo económico sustentable.
- El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.
- La preservación de la identidad cultural y étnica.
- La conservación del patrimonio histórico.
- El suministro de los servicios públicos básicos.
- La promoción de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local.

Ciertamente –dice- todas estas acciones encierran en sí una dimensión regional. El municipio y la región son considerados cuestiones centrales en las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas que se viven a nivel mundial.

La globalización tiende a limitar la actuación económica de los Estados nacionales –como ya se dijo- y otorga un nuevo y protagónico papel a las regiones y a las redes de ciudades. La crisis del modelo de estado de bienestar impulsa profundas reformas del estado y transfiere al ámbito de lo local mayores responsabilidades. La revalorización de los sistemas de gobierno democráticos señala al municipio como el ámbito más próximo a la ciudadanía y, por lo tanto, el espacio privilegiado para avanzar en la construcción de la democracia social.

En la última década del siglo pasado, muchos municipios en tanto ámbitos de gobierno del sistema político federal, jugaron ya un papel central en el desarrollo económico y social del país. Los reclamos de un nuevo o auténtico federalismo más equitativo y, por lo tanto, descentralizado, fue acompañado de la exigencia de mayores recursos para que los gobiernos locales cumplan con las funciones y responsabilidades de su competencia a que son llamados. No obstante, no todos los municipios pueden asumir con eficacia las tareas que se le asignan, si su acción gubernamental no se encuentra integrada plenamente a la entidad y a la región a la que pertenecen.

III) LAS REGIONES

Las regiones refieren a una división del territorio basada en la adopción de diferentes criterios y/o características (naturales, socio-económicas, de localización) y el territorio, que como señala Ángel Bassols (1975)², es susceptible de dividirse de muy distinta forma dependiendo del propósito que se persigue.

² Citado por Ziccardi, A.



El concepto de región en el interior del contexto de la nación, aunque este concepto pueda usarse para hacer referencia a espacios muchos más amplios que trascienden las fronteras nacionales, tales como la región latinoamericana.

A pesar de la complejidad que implica identificar las regiones de un país existen esfuerzos que distinguen entre:

- Regiones naturales a partir de seleccionar fenómenos tales como las cuencas hidrográficas, los tipos de suelo, los climas, o la vegetación, buscando sistemas de fenómenos.

- Regiones socio-económicas que refieren a un todo complejo de actividades y de población cuya identificación es de fundamental importancia en el diseño de políticas públicas de desarrollo económico y social. Según Bassols los aspectos decisivos en el estudio de las regiones son los siguientes:

- “1) Tipos y calidad de los recursos naturales existentes y utilizables de acuerdo con el grado de desarrollo actual;

- 2) Distribución y actividad productiva de la mano de obra;

- 3) Papel de las ciudades como focos de desarrollo industrial, comercial, de servicios y cultura, con su hinterland o zona de atracción, creando una red de comunicaciones y transportes y afirmando, en general, su función dirigente regional;

- 4) Especialización productiva, grado de avance moderno, contrastes internos, y participación regional a escala de todo el país y en el comercio exterior de la nación;

- 5) Lazos productivos con otras regiones, vecinas o distantes de ella; intercambio de materias primas o productos elaborados;

- 6) Nivel de desarrollo socio-económico de la región;

- 7) Contrastes intrarregionales en el grado de desarrollo productivo, en los niveles de vida, etc.”

En síntesis afirma que la región implica “referirse a la naturaleza social, económica, política, cultural y geográfica de un ámbito territorial dado, un ámbito o área definidos a partir de una relación de acoplamiento o semejanza”. En su interior existen las delimitaciones político-administrativas que constituyen las entidades del país: estados y municipios. Sin embargo, no es fácil realizar un análisis regional, estatal y municipal a la vez.

Una particular importancia encierran las relaciones que existen entre las regiones y el federalismo, dice Ziccardi. Ante el debilitamiento o destrucción del estado moderno, burocrático autoritario, existe un movimiento federalista que promueve la recuperación y la revalorización de las identidades y formas de gobierno que se han dado los ciudadanos en sus regiones y/o ciudades en las que habitan. Agrega que la construcción de regiones tiene una particular utilidad para el diseño de las políticas públicas y en las mismas debiera darse cabida a la participación de los gobiernos locales. Sin embargo, las políticas económicas son diseñadas por instancias del gobierno federal, en general, con escasa injerencia de los gobiernos provinciales –en muchos casos- y con nula participación de los gobiernos municipales.

La identificación de micro regiones permite una primera aproximación a las desigualdades que se presentan en el territorio nacional. Las sociedades locales, son la base territorial y poblacional necesaria para formular políticas tendientes a lograr una mayor y mejor integración del conjunto del territorio y un nivel de vida adecuado para el conjunto de la población.



En consecuencia y dado que los objetivos del proyecto de investigación³ que estamos llevando a cabo son:

- Estudio pormenorizado del actual sistema tributario local en los Municipios de la Región Centro desde una visión integral e integradora (holística) de los distintos niveles de la realidad a fin de elaborar un Código Tributario Modelo para los Municipios de la Región.
- Elaboración de una propuesta de armonización tributaria local en los nuevos espacios territoriales para ser utilizada como instrumento de política fiscal que contribuya al desarrollo sustentable a partir de la planificación estratégica que se formule para los nuevos espacios sub-nacionales y sub-provinciales.

nos propusimos elaborar un diagnóstico acerca del estado de situación en que se encuentran los municipios de la Región Centro⁴ -no obstante su heterogeneidad y la falta de información disponible- para enfrentar la situación de que sus ciudadanos solicitan mayores servicios y generan nuevas demandas emergentes de la realidad actual, aunque sin dejar de atender las funciones tradicionales que ya venían desarrollando. En consecuencia, y dado el régimen de financiamiento municipal vigente, se requiere la reformulación de las políticas fiscales –municipales, provinciales, regionales- para hacer frente a los costos de estas nuevas competencias que les toca asumir, todo ello dentro del marco general establecido por la Nación y las Provincias.

A partir del análisis normativo a nivel municipal, provincial y nacional trataremos de arribar a alguna propuesta sobre el modo de financiamiento de estas nuevas políticas.

IV) MARCO NORMATIVO DE LAS PROVINCIAS DE LA REGION CENTRO

En lo que respecta a los municipios, de acuerdo con los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional (CN), cada Provincia debe dictar para sí una Constitución, que asegure entre otras cosas, su régimen municipal, y garantice su autonomía.

En virtud de dicho mandato constitucional, las Provincias han establecido, en sus respectivas jurisdicciones dicho régimen, a través de previsiones contenidas en sus propios textos constitucionales complementadas con estatutos orgánicos municipales dictados por las Legislaturas Locales. Hasta la sanción de la Reforma Constitucional (1994) las Provincias podían regular el régimen municipal de acuerdo al criterio que consideraran más conveniente (autonomía o autarquía). A partir de la reforma, la atribución provincial encuentra un nuevo límite que consiste en que éste debe estar diseñado conforme el artículo 123 citado (autonomía).

De las Provincias que integran la Región Centro, Córdoba es la única que ha adaptado su

³ "Sistemas tributarios locales como herramienta para el desarrollo sustentable de los nuevos espacios regionales – Armonización fiscal", aprobado y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, según Res. 117/2003.

⁴ El 15 de Agosto de 1998 los Gobernadores de Córdoba y Santa Fe suscribieron el "Tratado Interprovincial de Integración Regional"⁴ cuya finalidad consistía en lograr "el desarrollo económico y social... y el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura" considerando la integración como una unidad funcional capaz de favorecer la mecánica propia del federalismo argentino en armonía con los intereses nacionales. El 6 de Abril de 1999 se firma -en la ciudad de Paraná- el "Acta de Adhesión de la Provincia de Entre Ríos al Tratado de Integración de Santa Fe y Córdoba", entre cuyos objetivos se explicitó la potenciación, la capacidad negociadora frente al Estado Nacional, la atracción de inversiones, armonizando diferencias fiscales y administrativas, así como el problema de asimetrías impositivas. Así, estas tres Provincias crearon la "Región Centro de la República Argentina".



Constitución Provincial (CP) a las prescripciones que establece la CN, siendo punto de partida de tal reconocimiento, lo establecido en su Preámbulo: "Nos, los representantes del pueblo de la Provincia de Córdoba, reunidos en Convención Constituyente, con la finalidad de... asegurar la autonomía municipal...". Los artículos 180 y siguientes, legislan sobre el particular, reconociendo la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia, asegurando el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Determina que, toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes, se considera Municipio y aquéllas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus Cartas Orgánicas; para aquéllas que no lo hagan deberán regirse por la Ley Orgánica Municipal sancionada por la Legislatura.

Por su parte, Santa Fe y Entre Ríos no han adaptado sus Constituciones, por lo tanto, en sus textos nada dicen respecto a la autonomía municipal.

La CP de Santa Fe, define como municipio a todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia; gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de Ésta y leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas. Asimismo, establece, entre otros, que los municipios son organizados por la ley sobre la base de un gobierno dotado de facultades propias, sin otras ingerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley, y con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley les proveerá de recursos financieros suficientes. A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Asimismo, participan en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata.

En Entre Ríos el municipio, constitucionalmente, es todo centro de población de más de mil quinientos habitantes dentro del ejido y será gobernado por una corporación municipal, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y de la ley orgánica que, en su consecuencia, dicte la Legislatura. Se los clasifica además, en dos categorías: primera, ciudades de más de cinco mil habitantes; y, segunda, villas o pueblos de menos de cinco mil habitantes y más de mil quinientos, dentro de sus ejidos respectivos.

Roles, funciones y financiamiento

La CP de Córdoba realiza una enunciación pormenorizada de las funciones, atribuciones y finalidades que tienen a su cargo los municipios, a saber: gobernar y administrar los intereses públicos locales dirigidos al bien común; juzgar políticamente a las autoridades municipales; crear, determinar y percibir los recursos económicos financieros, confeccionar presupuestos, realizar la inversión de recursos y el control de los mismos; administrar y disponer de los bienes que integran el patrimonio municipal; nombrar y remover los agentes municipales, con garantía de la carrera administrativa y la estabilidad; realizar obras públicas y prestar servicios públicos por sí o por intermedio de particulares; atender las siguientes materias: salubridad; salud y centros asistenciales, higiene y moralidad pública, ancianidad, discapacidad y desamparo, cementerios y servicios fúnebres, planes edilicios, apertura y construcción de calles, plazas y paseos, diseño y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano, uso de calles y subsuelo, control de la construcción, protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental, faenamiento de animales destinados al consumo, mercados, abastecimiento de productos en las mejores condiciones de calidad y precio; elaboración y venta de alimentos, creación y fomento de instituciones de



cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia, turismo; servicios de prevención, asistencia social y bancarios; disponer y fomentar las políticas de apoyo y difusión de los valores culturales, regionales y nacionales, en general; conservar y defender el patrimonio histórico y artístico; regular el procedimiento administrativo y el régimen de faltas; establecer restricciones, servidumbres y calificar los casos de expropiación por utilidad pública con arreglo a las leyes que rigen la materia; regular y coordinar planes urbanísticos y edilicios; publicar periódicamente el estado de sus ingresos y gastos y, anualmente, una memoria sobre la labor desarrollada; ejercer las funciones delegadas por el Gobierno Federal o Provincial; ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no este prohibida por esta Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado.

Por su parte la CP de Entre Ríos, indica que corresponde a las municipalidades de primera categoría: convocar los comicios para la elección de su presidente y miembros del concejo deliberante y sus suplentes y juzgar la validez o nulidad de las elecciones; proponer ternas al Poder Ejecutivo de la Provincia para el nombramiento de los jueces de paz legos de su jurisdicción; nombrar los funcionarios y empleados municipales y alcaldes del municipio; tener a su cargo las obras de salubridad y ornamento, los establecimientos de beneficencia, la vialidad vecinal, los cementerios y demás objetos que por su naturaleza caigan bajo su jurisdicción; inspeccionar y exigir que se mantenga en las debidas condiciones de salubridad e higiene todo establecimiento público o industrial; votar su presupuesto de gasto y cálculo de recursos; establecer o aumentar el monto de los impuestos, contribuciones o de las tasas sobre los servicios a su cargo; contraer empréstitos con objetos determinados, con dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del concejo, en ningún caso el servicio de la totalidad de los empréstitos podrá comprometer más de la cuarta parte de la renta, ni el fondo amortizante aplicarse a otros objetos; enajenar en subasta pública o gravar los bienes municipales, con dos tercios de votos de la totalidad de los vocales; adquirir o constituir, previa licitación, las obras que estime conveniente; fomentar la enseñanza común o especial, estableciendo dentro del municipio las escuelas que sus recursos les permitan, con sujeción a las leyes y planes generales de la materia; todas las demás atribuciones y facultades que se derivan de las enumeradas, o que sean indispensables para hacer efectivos los fines de las instituciones municipales.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe, nada dice sobre las funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal.

En cuanto al esquema de financiamiento vigente en cada una de las provincias bajo estudio nos encontramos que la Constitución de Córdoba tiene la facultad de imponer impuestos municipales que respeten los principios constitucionales y armonicen con el régimen impositivo nacional y provincial, precios públicos, tasas, derechos, patentes, contribuciones de mejoras y multas y todo ingreso de capital. Aquéllos provenientes de la coparticipación provincial y federal, no serán inferiores al 20%; donaciones, legados y demás aportes esenciales. Su Ley Orgánica (Nº 8.120) adiciona a lo ya mencionado en la Constitución el uso del crédito y la contratación de impuestos.

En la provincia de Entre Ríos su Constitución establece que no podrán establecer impuestos directos ni indirectos sobre la producción y frutos del país, ni sobre sus establecimientos industriales y sus productos excepto los designados como higiene u otro de carácter esencial municipal y de las tasas por retribución de servicios. Su Ley Orgánica (ley 3.001/33) establece que pueden fijar tasas, contribuciones y demás tributos municipales. Se declaran rentas municipales: al producido de los impuestos y tasas que los Municipios establecen sobre...; las patentes que las Corporaciones Municipales establezcan...; y todos los recursos que ingresen a la Tesorería en virtud de alguna disposición legal, contractual o de acto de gobierno.



En tanto la CP de Santa Fe determina que los municipios pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Asimismo, participan en gravámenes directos e indirectos que recaude la Provincia (mínimo 50% impuesto inmobiliario). La Ley Orgánica (N° 2.756/39) agrega que podrán establecer impuestos y derechos según los ramos y materias que se determinen. En general, pueden establecer cualquier otra renta no enumerada que por su índole sea de carácter municipal, a condición de que respondan a contribuciones y tasas de servicios que sean compatibles con la CP.

V) ESTUDIO DE CASOS DE MUNICIPIOS DE LA REGIÓN CENTRO

La información con la que se realizó el siguiente análisis fue obtenida a través de una encuesta realizada por el Centro de Estudios de la Tributación Municipal (CADETRIMU) a todos los Municipios de la Región Centro, debido a que no contábamos con información desagregada de estos, siendo los seleccionados los únicos que dieron respuesta: Malabrigo, San Justo y Villa Constitución (*Santa Fe*); Jesús María, Leones y Villa María (*Córdoba*); Diamante y Gualaguay (*Entre Ríos*).

A) Competencias

A los efectos de visualizar el cumplimiento de los preceptos constitucionales respecto de las funciones que les competen a los Municipios y ante la imposibilidad de contar con información fidedigna de ello, realizamos la clasificación que se expone a continuación, tomando los siguientes parámetros:

1) Municipios según los roles que han ido asumiendo.

Braceli⁵ ha realizado un relevamiento sobre los distintos tipos de responsabilidades que asumieron los gobiernos municipales en los últimos quince años, a través del cual intentó **caracterizar la evolución de los municipios**. Del estudio de ello distinguió tres grandes categorías que responden a las siguientes tres etapas:

Etapas I: Municipios en la concepción tradicional

- **Desarrollo y mantenimiento de infraestructura urbana local:** a) Pavimentación y reparación de vías; b) Mantenimiento de parques y recreación, etc.
- **Servicios generales urbanos:** a) Recolección de basura; b) Aseo de calles; c) Alumbrado público.

Etapas II: Municipios en la transición (Mantienen los servicios prestados en la etapa I pero incursionan en nuevas responsabilidades)

- **Servicios Sociales:** a) Vivienda; b) Salud; c) Cultura; d) Asistencia social
- **Seguridad (seguridad vial)**
- **Justicia (Justicia de faltas).**

Etapas III: Municipios en la sociedad moderna (Mantienen las responsabilidades de la etapa I y II y asumen un nuevo papel como promotor del desarrollo)

- **Promotores de desarrollo económico**
- **Incursión en nuevas formas de cuidado del medio ambiente"**

⁵ Braceli, Orlando A. y otros; "Sistema Municipal Argentino con énfasis en los Municipios de la Provincia de Mendoza – Análisis comparado de su organización y estructura fiscal -" Trabajo presentado en las 35º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba; Año 2002.



2) El rol de la sociedad en los procesos de Desarrollo Local.

Arroyo⁶ sostiene que "del mismo modo que existe una tipología de municipios también pueden establecerse distintas características y modalidades de participación de la sociedad civil en las políticas implementadas por el nivel local. Éstas son las siguientes:

* **Políticas de asistencia:** responden a una lógica no participativa pero si necesaria, que es la de resolver necesidades básicas de la población en extrema pobreza... Éstas por sí solas no apuntan a un esquema de desarrollo de la comunidad local, pero no es un logro menor para un gobierno municipal el poder dar respuesta a las demandas acuciantes de la población.

* **Políticas de promoción:** El concepto de promoción es un concepto de ida y vuelta en donde alguien da (gobierno municipal) y alguien recibe (familias, grupos de personas, etc.) pero participa en la definición de la política y se capacita... Para el gobierno municipal se trata de promover las capacidades y estas políticas solo pueden llevarse a cabo efectivamente si existe capacidad técnica y si han realizado eficientemente las políticas de asistencia. En este plano se fortalece la relación entre Estado y Sociedad Civil pero siempre exclusivamente en el nivel de las políticas sociales, sin vinculación con lo económico.

* **Desarrollo productivo:** incluyen otros actores diferentes que provienen del campo privado (empresas, comercios existentes en la localidad). Se trata aquí de articular las fortalezas económicas existentes a fin de desarrollar económicamente la región. Para ello suele no alcanzar con un solo municipio sino que es necesario establecer redes o articulaciones complementarias entre distintas comunas. Cuando esta articulación entre Estado y sector privado local apunta exclusivamente al eje económico puede mejorar significativamente el nivel de producción y empleo de la localidad, pero si no existe articulación con las políticas sociales el impacto real sobre los vecinos es muy escaso.

* **Desarrollo local:** contiene la mayor articulación entre actores debido a que no solo participa el gobierno municipal sino también el segundo sector (lo privado) y el tercer sector (la sociedad civil). Apuntar al desarrollo local significa potenciar los recursos y actores existentes en función de la capacidad de inserción de la región en el funcionamiento económico global y, a su vez, potenciar la inserción de los vecinos en el nivel de decisiones y acciones que involucran a la comunidad local."

3) Clasificación dada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

El INDEC en el Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios del año 2002 ha estratificado a los Municipios según su tamaño poblacional, en: **Pequeños:** de veinte mil hasta cincuenta mil habitantes; **Medianos:** entre cincuenta mil y cien mil y **Grandes:** más de cien mil.

A los efectos de nuestro estudio, tomamos la clasificación anterior, agregándole un cuarto grupo: **Micro:** entre dos mil y veinte mil habitantes.

Tomando en consideración las clasificaciones desarrolladas con anterioridad procedimos a tipificar a los Municipios según la información que ellos nos han brindado en la encuesta realizada por nuestro centro de estudios. Las conclusiones de ello se exponen en el siguiente cuadro resumen:

⁶ Arroyo, Daniel; "Modelos de Gestión Municipal y Niveles de Planificación en Argentina" Posgrado en Desarrollo Local y Economía Social; Clase 5, FLACSO Argentina, 2006.

Referencias

Fuente: Elaboración Propia.

12



Con respecto a las políticas de asistencia, es de destacar que el único que no las lleva a cabo es el Municipio de San Justo. Por su parte las políticas de Promoción son desarrolladas por Gualaguay, Diamante, Jesús María, Malabrigo, Villa Constitución y Villa María. En lo que respecta al Desarrollo Productivo, son solo los Municipios de Gualaguay, Villa Constitución y Villa María los que la cumplen. Siendo estos dos últimos los que favorecen al Desarrollo Local.

B) Financiamiento

Los recursos con los cuales cuentan los Municipios en la actualidad provienen de tasas, derechos y contribuciones -recursos propios- y por otro lado cuentan con la coparticipación tanto nacional como provincial. Cabe recordar que a diferencia de los demás, los municipios cordobeses, también pueden recaudar impuestos, en virtud de la autonomía concedida constitucionalmente, con las limitaciones previstas por el artículo 9 de la Ley 23.548.

Analizando los recursos propios que puede cobrar cada Municipio podemos clasificarlos en Tasas que gravan la Propiedad Inmobiliaria, Tasas que recaen sobre Actividades Económicas, Tasas de Actuaciones Administrativas, Contribución de Mejoras y Otras Tasas (Tasas específicas según el Municipio de acuerdo a su ubicación y a su actividad económica).

Tasas que gravan la Propiedad Inmobiliaria.

- *Tasa General Inmobiliaria (TGI)*

Los Municipios entrerrianos (Gualaguay y Diamante) cobran esta tasa por los servicios de: barrido, riego, extracción de basura, abovedamiento y zanjeo, arreglos de calzadas, baches. Gualaguay, a los anteriores agrega: conservación de plazas y paseos, alumbrado, y otros servicios, ya sea que los mismos se realicen en su totalidad o en parte, permanentemente o periódicamente. Por su parte, Diamante, que la denomina Tasa General Inmobiliaria y tasa retributiva de servicios para zona de quintas y chacras, agrega a los anteriores, los servicios de arreglo de calles, desagües y alcantarillas, su conservación y mantenimiento y demás servicios por los que no se prevén gravámenes especiales. Ambos municipios establecen que su pago será obligatorio para los beneficiarios directos o indirectos.

En la Provincia de Santa Fe el Código Tributario Modelo (CTM) dispone: La Tasa General de Inmuebles es la contraprestación pecuniaria que anualmente debe efectuarse al Municipio por la prestación de los servicios de asistencia pública, alumbrado, barrido, riego, recolección de residuos, arreglo de calles y caminos rurales y conservación de plazas, paseos, red vial municipal, desagües, alcantarillas, realización y conservación de las obras públicas necesarias para la prestación de servicios municipales y los servicios complementarios y conexos que se presten a la propiedad inmobiliaria.

En Villa Constitución se cobra por la prestación de los servicios municipales y los restantes servicios prestados que no estén gravados especialmente (este último corresponde a la última modificación realizada en el Derecho de Registro e Inspección, la cual no fue recepcionada por este municipio).

- *Contribuciones que inciden sobre los inmuebles. Tasa municipal de servicios a la propiedad*



En Leones se cobra por la prestación de los servicios públicos de alumbrado, limpieza, recolección de residuos domiciliarios, riego, mantenimiento de la vialidad de las calles y en general todos aquellos que benefician directa o indirectamente a las propiedades inmuebles ubicadas dentro del Municipio.

- *Tasa de Obras Sanitarias*

En Gualeguay corresponde a los servicios de provisión de agua potable y de desagües cloacales y pluviales, la que debe ser abonada por los propietarios, los usufructuarios, los poseedores a título de dueños y solidariamente los titulares del dominio y/o ocupantes a cualquier título cuyos inmuebles sean beneficiados o están afectados directa o indirectamente por los mismos.

Tasas que recaen sobre Actividades Económicas

- *Tasa por inspección sanitaria, higiene, profilaxis y seguridad.*

En Gualeguay toda actividad comercial, civil, industrial, profesional, de servicios, intermediaciones o de cualquier naturaleza que se desarrolle en el Municipio, en forma habitual y a título oneroso, tengan o no locales establecidos en el mismo, queda sometida al cumplimiento de las disposiciones municipales que reglamenten el funcionamiento fiscal, administrativo y policial de seguridad, higiene, profilaxis y moral pública, a objeto de prevenir, asegurar, promover el bienestar de la población..

En Diamante corresponde abonar por el ejercicio en el Municipio de actividades empresarias, comercial, profesional, científica, industriales, de servicios y oficios y toda otra actividad a título oneroso (habitual o no y a título oneroso, lucrativo o no) por los servicios de: a) registro y control de las actividades citadas; b) de preservación de salubridad, de moralidad, seguridad e higiene; c) demás servicios por los que no se prevean gravámenes especiales.

- *Derecho de Registro e Inspección*

En Santa Fe el CTM establece que el municipio aplicará un Derecho de Registro e Inspección por los servicios que presta destinados a: 1 - Registrar y controlar las actividades comerciales, industriales, científicas, de investigación y toda actividad lucrativa; 2 - Preservar la salubridad, seguridad e higiene; 3 - Fiscalizar la fidelidad de pesas y medidas; 4 - Inspeccionar y controlar las instalaciones eléctricas, motores, máquinas en general y generadores a vapor y eléctricos; 5 - Supervisión de vidrieras y publicidad propia. INCISO NUEVO: Por todos los demás servicios prestados que no estén gravados especialmente. Son contribuyentes del derecho instituido precedentemente, las personas físicas o ideales titulares de actividades o bienes comprendidos en la enumeración del artículo anterior, cuando el local en donde se desarrollan aquéllas o se encuentren estos últimos, esté situado dentro de la jurisdicción de Municipio.

Villa Constitución en cuanto al sujeto, establece que lo serán quienes desarrollen actividades en el distrito, aun cuando sus respectivos domicilios o negocios habilitados estuvieren fijados en otras jurisdicciones.

- *Contribuciones por los servicios de inspección general e higiene que inciden sobre la actividad comercial, industrial, y de servicios*

En Leones se cobra por el ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial, de servicios, u otra a título oneroso, y todo hecho o acción destinada a promoverla, difundirla, incentivarla o exhibirla de algún modo, conforme a las alícuotas, adicionales, importes fijos, índices y mínimos que establezca la Ordenanza Tarifaria Anual, en virtud de los servicios municipales



de contralor, salubridad, higiene, asistencia social, desarrollo de la economía y cualquier otro no retribuido por un tributo especial, pero que tienda al bienestar general de la población. Estarán gravadas las actividades desarrolladas en sitios pertenecientes a jurisdicción federal o provincial enclavados dentro del ejido municipal.-

Debemos dejar constancia que este tributo es el que genera mayores obstáculos y asimetrías. Existen municipios que lo cobran por tener local y en otros el hecho de no poseerlo no exime el cobro del mismo, cobrándose por la realización de una actividad dentro del ejido municipal. También se presentan disparidades a la hora del establecimiento de alícuotas y de mínimos; los que se detallan a continuación:

Alícuotas generales: Leones: 5‰, Villa Constitución: 5‰, Gualeguay: 12‰, Diamante: 14‰

Mínimos mensuales: Leones: \$ 30 y \$ 40 (asimismo fija mínimos a determinadas actividades que oscilan entre \$ 15 y \$ 1700); Villa Constitución: Mínimo general de \$20 y según la actividad mínimos de \$ 25 a \$ 200; Gualeguay: Montos fijos según la actividad de \$ 2.50 por habitación hasta \$46. Asimismo posee mínimos que oscilan entre \$ 20,20 y \$ 1.271,50 y Diamante: mínimo general de \$ 32 y según determinadas actividades van entre \$ 20 a \$ 794.

Estas tasas, derechos o contribuciones son retributivas de los servicios que presta el organismo municipal pero en todos los casos deja la posibilidad de que se cobre por cualquier otro no retribuido por un tributo especial.

Contribución por Mejoras

En Gualeguay y Diamante los propietarios de inmuebles ubicados con frente a calles donde se ejecuten Obras Públicas de pavimento, afirmado, luz, agua corriente, cloacas y alumbrado público, están obligados a abonar la contribución de mejoras correspondiente.

Tasas de Actuaciones Administrativas

En Gualeguay y Diamante por toda actuación que se efectúe ante la Municipalidad se abonarán las tasas que fije la Ordenanza Impositiva Anual (OIA). El pago deberá efectuarse mediante papel sellado o timbrado, con valores fiscales o en otra forma similar que establezca el Departamento Ejecutivo.

En la Provincia de Santa Fe el CTM prevé el pago en forma de sellado y de acuerdo a los importes que fije la OIA de la Tasa de Actuaciones Administrativas y otras prestaciones por toda gestión o trámite iniciado ante el Departamento Ejecutivo. Criterio seguido por el municipio de Villa Constitución.

Otras Tasas

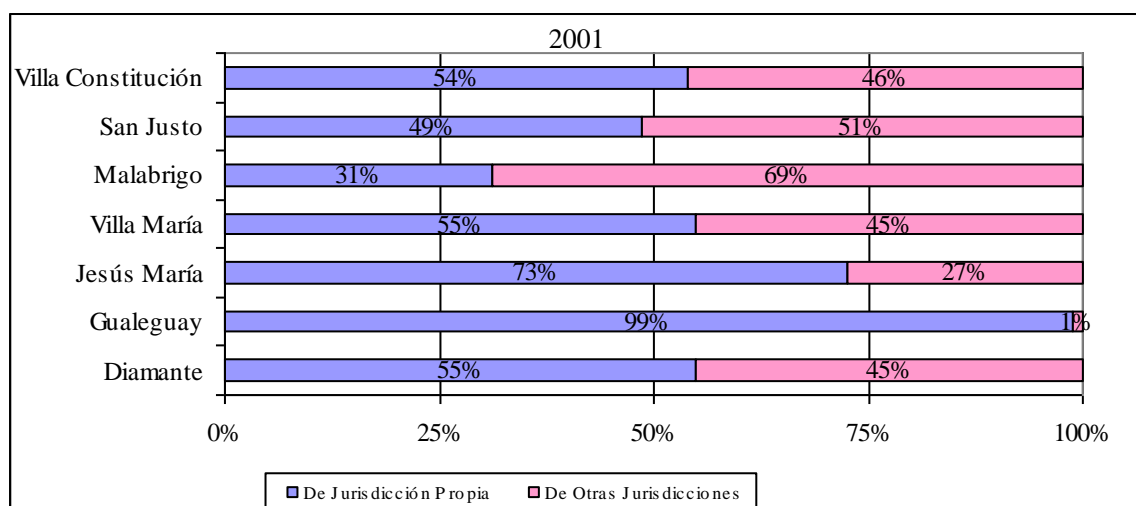
Gualeguay y Diamante posee los siguientes tributos: Carnet Sanitario; Inspección higiénico sanitaria de vehículos; Control sanitario, desinfección, desratización, asistencia pública y servicio de ambulancia; Vacunación y desparasitación de perros; Inspección bromatológica; Uso de equipos e instalaciones; Cementerios; Ocupación de la vía Pública; Derecho por extracción de arena, pedregullo y tierra; Derecho por actividades culturales, deportivas, recreativas, diversiones y rifas; Instalaciones electromecánicas, aprobación de planos e inspecciones; Derecho de edificación; Fondo Municipal de promoción de la comunidad y turismo; Derecho de abasto e Inspección Veterinaria; Trabajos por cuenta de particulares. A

los anteriores, Diamante, agrega los siguientes: Utilización de locales ubicados en lugares destinados al uso público; Inspección de pesas y medidas; Publicidad y Propaganda; Vendedores ambulantes y prestadores de servicios; Servicios fúnebres; Tasas y derechos por servicios sanitarios (Obras Sanitarias).

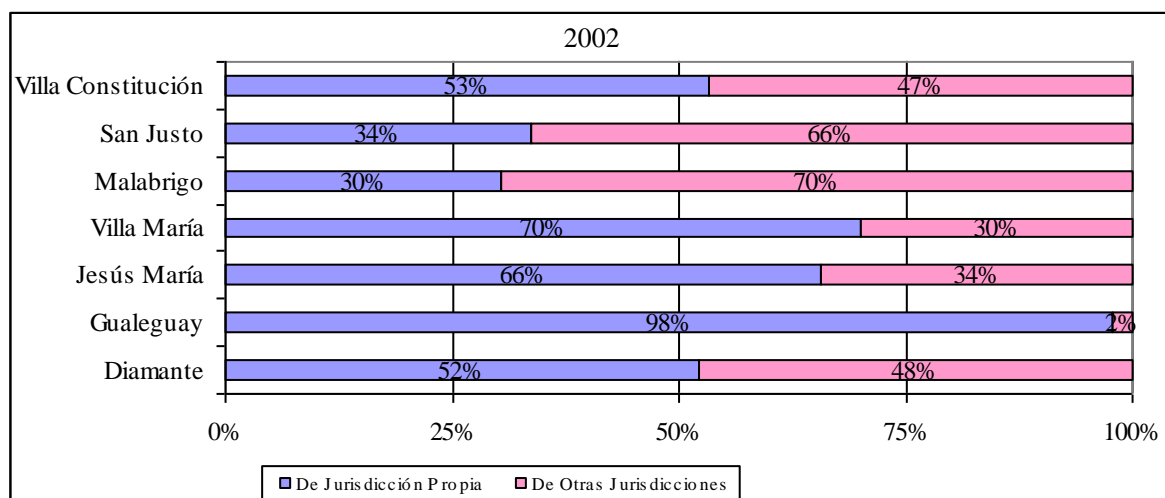
En la Provincia de Santa Fe el CTM establece: Derechos de Cementerio; Derecho de acceso a diversiones y espectáculos públicos; Derecho de abasto, matadero e inspección veterinaria; Derecho de ocupación del dominio público; Permisos de uso y Tasa de Remate. Villa Constitución además de los anteriores percibe Tasa Sanitaria.

Leones cobra contribuciones que inciden sobre: espectáculos y diversiones públicas; ocupación y comercio en la vía pública; mercados y comercialización de productos de abasto en lugares de dominio público o privado Municipal; remates y ferias de haciendas; cementerios; publicidad y propaganda. Además de las contribuciones citadas posee los siguientes tributos: Inspección sanitaria animal (Mataderos); Derecho de inspección y contraste de pesas y medidas; Contribución por la circulación de valores sorteables con premios; Contribuyentes por servicios relativos a la construcción de obras privadas; Contribución por inspección eléctrica, mecánica y suministro de energía eléctrica; Derechos de oficina; Tasa de servicios cloacales; Impuesto municipal de servicios para la salud; Impuesto municipal que incide sobre los vehículos automotores, acoplados y similares y Servicio Público de playa y estacionamiento.

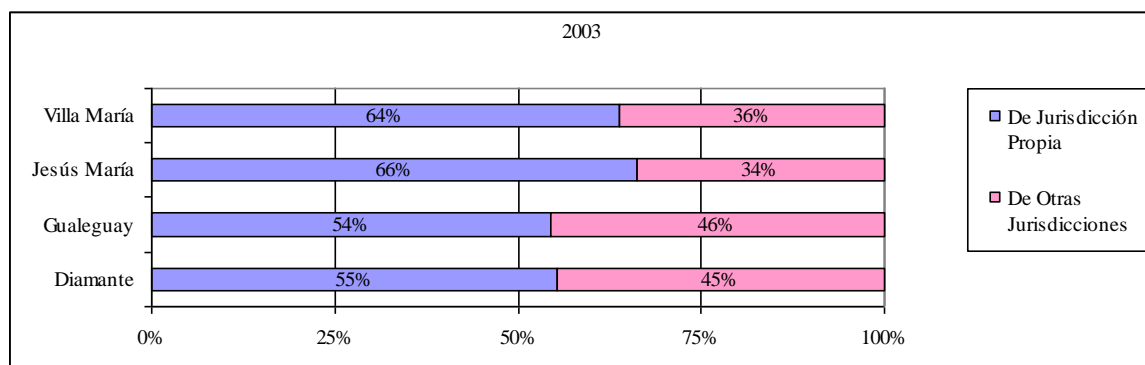
Además de los recursos de propia jurisdicción, los municipios cuentan con los recursos provenientes de la coparticipación, nacional y provincial (recursos de jurisdicción ajena y otras jurisdicciones). Este conjunto de recursos se denomina recursos corrientes y por otro lado tenemos los recursos de capital que tienen su origen en la venta de bienes que integran el activo fijo, fundamentalmente, y de los reintegros y amortizaciones de préstamos otorgados por las Municipalidades. La sumatoria de ambos nos da el total de recursos que posee el municipio para hacer frente al cumplimiento de los servicios que le demanda la comunidad.



Fuente: Dirección de Relaciones Municipales del Gobierno de Entre Ríos; Dirección General de Municipalidades de Córdoba y Subsecretaría de Municipios del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.



Fuente: Dirección de Relaciones Municipales del Gobierno de Entre Ríos; Dirección General de Municipalidades de Córdoba y Subsecretaría de Municipios del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

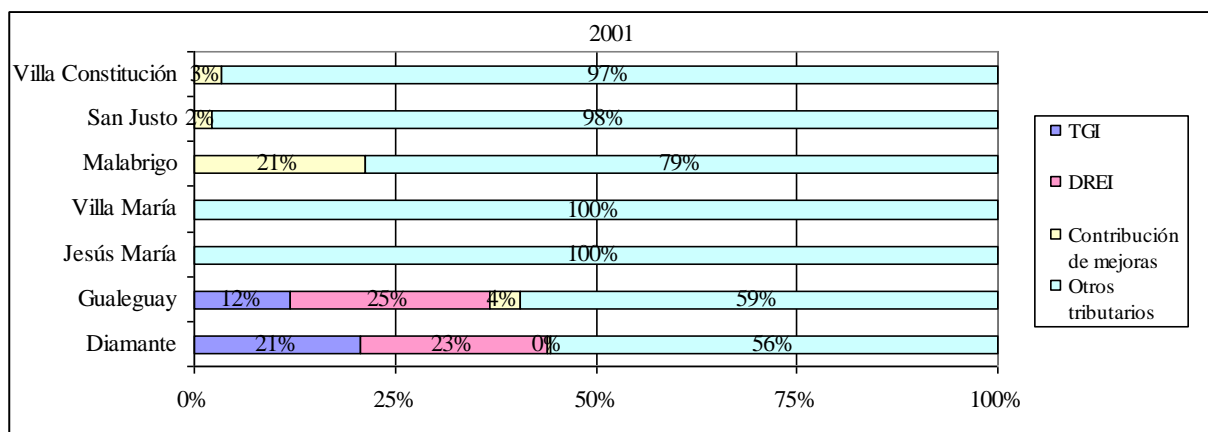


Fuente: Dirección de Relaciones Municipales del Gobierno de Entre Ríos; Dirección General de Municipalidades de Córdoba y Subsecretaría de Municipios del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

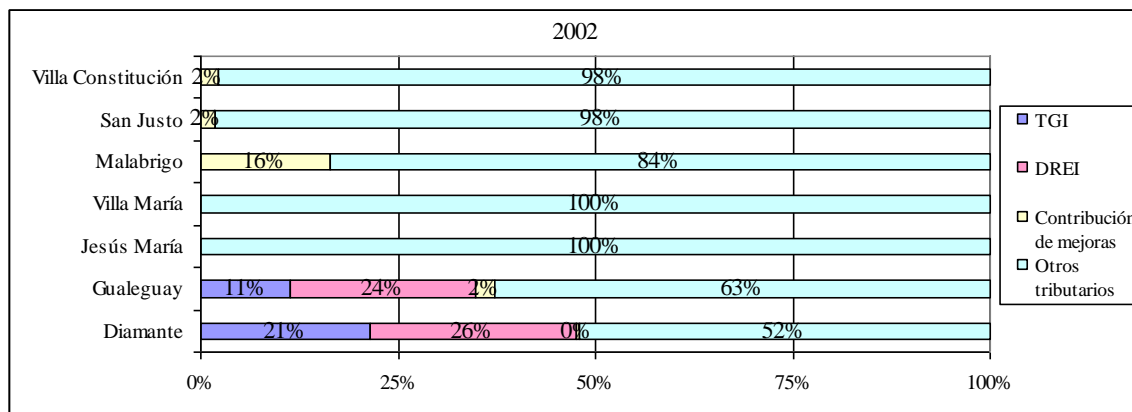
Como podemos observar en los municipios cordobeses, en los santafesinos y en Diamante no se produjeron variaciones significativas en cuanto a la composición de los recursos. En cambio, en Gualaguay se produjo un incremento de los recursos de jurisdicción ajena de forma exponencial en el año 2003.

Teniendo en cuenta los municipios de las tres Provincias podemos concluir que los recursos de jurisdicción ajena oscilan entre el 30% y el 48% de los recursos totales que posee cada localidad. Cabe destacar que la realización de nuevos servicios por parte del municipio no conllevó la descentralización de ingresos provenientes de los estamentos provinciales ni del gobierno nacional, hecho que se observa en el bajo incremento de los recursos de otras jurisdicciones, salvo en Gualaguay.

Realizaremos ahora un análisis sobre como se componen los recursos propios, para lo cual tendremos en consideración los dos recursos de mayor significación, la Tasa que grava a los inmuebles (TGI) y la que grava las actividades económicas (DREI).

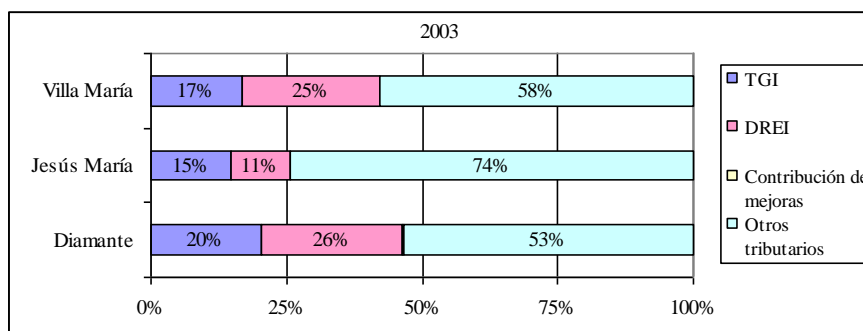


Fuente: Dirección de Relaciones Municipales del Gobierno de Entre Ríos; Dirección General de Municipalidades de Córdoba y Subsecretaría de Municipios del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.



Fuente: Dirección de Relaciones Municipales del Gobierno de Entre Ríos; Dirección General de Municipalidades de Córdoba y Subsecretaría de Municipios del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

En el año 2001 podemos observar que dependiendo del Municipio, la Tasa que grava a las actividades económicas no posee relevancia, salvo en los municipios entrerrianos donde el porcentaje oscila entre el 23% y el 25%. Por otro lado se observa que la TGI, no posee relevancia salvo respecto nuevamente de los municipios Entrerrianos, tributo que no generaría distorsiones de doble imposición ya que la base imponible se encuentra compuesta por los inmuebles, los cuales no pueden ser movilizables por propia voluntad del contribuyente, como sería el caso de las actividades comerciales. Esta misma situación se mantiene en el año 2002.



Fuente: Dirección de Relaciones Municipales del Gobierno de Entre Ríos y Dirección General de Municipalidades de Córdoba.

En este año podemos observar el incremento que se produce en la participación de la TGI con respecto al total de los recursos tributarios propios del Municipio. Igual situación se registró en el DREI. Podemos concluir que en este período los municipios analizados han hecho uso de las herramientas tributarias que les permite utilizar sus Códigos, como consecuencia probable del incremento de las prestaciones y del costo de los servicios que financian dichas tasas así como también la inexistencia de otras fuentes que permiten su satisfacción.

C) Relación entre Funciones y Financiamiento

Ante la inexistencia de información del gasto desagregada por finalidad y función realizamos un análisis comparativo entre los indicadores de ingresos con los que hemos trabajado anteriormente y la clasificación correspondiente a cada uno de los Municipios bajo estudio.

MUNICIPIO	PROPORCION INGRESOS DE OTRAS JURISDICCIONES					PROPORCION INGRESOS DE JURISDICCION PROPIA				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
DIAMANTE	0.41	0.45	0.48	0.45	0.47	0.59	0.55	0.52	0.55	0.53
GUALEGUAY	0.01	0.01	0.02	0.46	0.51	0.99	0.99	0.98	0.54	0.49
JESUS MARIA	-	0.27	0.34	0.34	-	-	0.73	0.66	0.66	-
LEONES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MALABRIGO		0.69	0.70				0.31	0.30		
SAN JUSTO		0.51	0.66				0.49	0.34		
VILLA CONSTITUCION		0.46	0.47				0.54	0.53		
VILLA MARIA		0.45	0.30	0.36			0.55	0.70	0.64	

MUNICIPIO	TGI			DREI			CM			OTROS		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
DIAMANTE	0.21	0.21	0.20	0.23	0.26	0.26	0	0	0	0.56	0.52	0.53
GUALEGUAY	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JESUS MARIA	0	0	0.15	0	0	0.11	0	0	0	1	1	0.74
LEONES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MALABRIGO	0.21	0.16	-	0	0	-	0	0	-	0.79	0.84	-
SAN JUSTO	0.02	0.02	-	0	0	-	0	0	-	0.98	0.98	-
VILLA CONSTITUCION	0.03	0.02	-	0	0	-	0	0	-	0.97	0.98	-
VILLA MARIA	0	0	0.17	0	0	0.25	0	0	0	1	1	0.58

Con respecto a los que se encuentran en la Etapa I (San Justo y Leones), vemos que



cumplen con 1 o 2 políticas, respectivamente⁷. Si tenemos en consideración los indicadores de ingresos hay que hacer notar que el primero es uno de los que cuentan con mayor proporción de ingresos de otras jurisdicciones por sobre los de jurisdicción propia; vemos también que la proporción de la Tasa General de Inmuebles en los Ingresos Corrientes es escasa, teniendo un alto porcentaje (98%) de otros ingresos tributarios. Del Municipio de Leones no contamos con la información para realizar este último análisis.

Pasando al Municipio de Gualaguay, encuadrado en la Etapa I Avanzada, observamos que cumple con 3 políticas⁸. Si nos detenemos en el indicador de ingresos provenientes de otras jurisdicciones, notamos que si bien aumenta a lo largo del período en cuestión no llega a los niveles del municipio de San Justo, ubicado en la etapa anterior, no contando con información acerca de la composición de los ingresos corrientes.

Los situados en la Etapa II, Malabrigo, Diamante y Jesús María, llevan a cabo 3 políticas⁹, salvo el primero que solo se ocupa de dos¹⁰. En lo que hace a ingresos de otras jurisdicciones descienden en Diamante y Jesús María si se los compara con los Municipios de las etapas anteriores. En lo que respecta a ingresos tributarios, vemos que adquieren relevancia las proporciones de la TGI y del DRel dentro de los Ingresos Corrientes, salvo en Malabrigo donde no se observa participación de este último.

Villa Constitución (Etapa II Avanzada) y Villa María (Etapa III) cumplen las cuatro políticas estudiadas. En ambos, la proporción de ingresos de otras jurisdicciones es similar, entre el 34% y 46%. Las proporciones de la TGI y del DRel en los ingresos corrientes, son escasas o nulas para los años 2001 y 2002, mientras que en el 2003 se produce un incremento de ellas en el Municipio cordobés ascendiendo la TGI al 17% y el DRel al 25%.

Como consecuencia de todo ello podemos concluir: a mayor etapa, mayor cantidad de políticas cumplidas, menor porcentaje de otras jurisdicciones, con la excepción del Municipio de Malabrigo.

VI) COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EN LA REGIÓN CENTRO

La Región Centro enfrenta el desafío de convertirse en un esquema institucional que posibilite acciones coordinadas de políticas públicas de sus jurisdicciones miembros, en temas tales como inversiones, la organización compartida de misiones comerciales o la negociación en bloque con el Gobierno Federal por temas regionales. Puede, además, avanzar a una fase institucional superior si agrega a esas prácticas asociativas, un marco legal común que ordene y coordine a las Provincias en cuanto a sus potestades económicas y fiscales.¹¹

Es necesario que la "construcción de la integración" se dé desde los espacios jurisdiccionales más próximos al ciudadano tanto para nutrir la acción regional como para lograr que ésta se consolide a partir de verdaderas bases sociales y que no sea solamente un discurso o un proyecto impuesto ni desde arriba hacia abajo ni mucho menos desde

⁷ Ambos llevan a cabo la política de Desarrollo Local; mientras que Leones también se ocupa de la Política de Asistencia.

⁸ Las mismas son: Políticas de Asistencia, Políticas de Promoción y Desarrollo Productivo.

⁹ Idem nota anterior.

¹⁰ Desarrolla las políticas de asistencia y de promoción.

¹¹ Una agenda fiscal para la Región Centro, publicado el 14/02/2006 en Mercadofiscal.com



afuera hacia adentro. En el contexto descripto, las organizaciones de la Sociedad Civil deben mejorar su capacidad de articulación e insertarse en los procesos de formulación de políticas públicas, mediante su gradual participación en los mecanismos de intervención oficial, y en paralelo, a través de crecientes y relevantes procesos de integración intersocietal, construyendo así un espacio público cuya densidad permita la imbricación entre todos los actores.¹²

A los efectos de que esta construcción regional se consolide es necesario, en opinión de Hernández¹³, que la participación municipal/comunal en este proceso:

- a) Defina las relaciones de poder entre las distintas unidades político-administrativas comprendidas en la región, lo cual dará una visión del aparato administrativo regional y llegará a determinar si es preciso algún cambio que permita una distribución más racional de los recursos y una más eficiente prestación de los servicios.
- b) Examine las relaciones administrativas de dichas unidades entre sí y con otros niveles de gobierno. Esto visualizará el fraccionamiento institucional y los factores que intervienen o condicionan las relaciones de poder.
- c) Estudie la incidencia de la administración municipal en el funcionamiento de la futura organización regional y determine las medidas que deberán ser tomadas, si tal fuere el caso, para colocarla en condiciones de actuar efectivamente.

Ello inducirá a lograr una distribución más eficiente de los recursos para que las demandas de los ciudadanos sean satisfechas en su totalidad. Asimismo deberá considerarse que determinadas funciones las cumplen unos municipios pero benefician a toda una región; en estos casos debería lograrse un consenso entre todos los actores para distribuir los recursos de manera que el costo no sea soportado solamente por los habitantes de dicho municipio.

Influyen en este proceso de armonización, las necesidades presupuestarias, tanto nacionales como locales, con mayor énfasis en este último caso en los países con organización federal de gobierno, las que pueden generar resistencias a renunciar a fuentes de financiamiento de las políticas económicas y sociales.¹⁴

Los procesos de integración se caracterizan por su dinamismo y el consenso entre las partes resulta fundamental en el momento de conformar una unidad.¹⁵ El proceso de armonización fiscal implica más que la uniformidad absoluta de las formas de tributación, la eliminación, en la mayor medida posible de todos aquellos gravámenes que provocan distorsiones en la formulación de los precios relativos, o que interfieren la libre circulación de bienes y factores de la producción.¹⁶

Los flujos de inversión están relacionados con la realidad tributaria de los lugares de destino de las mismas y, aspectos tales como simplicidad y eficiencia de los sistemas tributarios no resultan extraños a la hora de determinar un contexto económico favorable para la radicación de emprendimientos. En un mundo globalizado los países compiten por generar ambientes propicios para las inversiones, los sistemas tributarios y los estímulos impositivos

12 Región Centro "Las alianzas interregionales y la sociedad".

13 Hernández Antonio M., "Derecho Municipal", Volumen I Teoría General 2 edición, Editorial Depalma 1997.

14 Vicchi Juan Carlos, "La armonización fiscal en los procesos de integración", Editorial La Ley 2004.

15 Informe técnico Nº 4 Sistemas tributarios provinciales de la región centro; Bolsa de Comercio de Rosario y de Santa Fe.

16 Ver nota 16.



se constituyen en aspectos relevantes al momento de tomar la decisión de inversión.¹⁷

Como fuera expuesto, el proceso de integración de la Región Centro debe tender hacia un desarrollo integral, equitativo y coherente, por lo que resulta de suma importancia a los fines de evitar la distorsión en las condiciones de competencia regional, lograr la armonización de los regímenes tributarios –tanto provinciales como municipales/comunales- y una colaboración en la gestión tributaria a fin de lograr que el mercado regional implique un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales esté garantizada.

Casás enuncia que la armonización financiera y tributaria consiste en que los distintos planos de gobierno (en este caso: provincias, municipios y comunas) impulsen políticas compatibles y complementarias a través de sus respectivos "sistemas tributarios", que tiendan a un fin compartido, transmitiendo así un mensaje de seguridad y confianza a los operadores económicos en tanto contribuyentes¹⁸.

VII) CONCLUSION

Nos encontramos ante un nuevo paradigma: el regionalismo. Este hecho se configura en la necesidad de los gobiernos locales de hacer frente no solo a la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos, sino también, generar espacios de desarrollo compatibles con los nuevos escenarios que se presentan a nivel nacional y global. Actualmente, el proceso de constitución de regiones ha avanzado a nivel político, teniendo en cuenta los acuerdos que se han firmado.

La Región Centro es un claro ejemplo de éste. Si bien la misma se encuentra institucionalizada los avances se han producido a nivel de acuerdos económicos entre las provincias de modo de poder negociar en un plano de igualdad o beneficio en el mercado nacional e internacional (misiones económicas a China y recientemente a Rusia).

Los Municipios que la integran, así como la ciudadanía, aún no son actores de este proceso de regionalización, ni tan siquiera en muchos casos, tienen conciencia de su existencia; sus beneficios no son percibidos como propios. Un elemento que podría colaborar con la integración regional estaría vinculado con la identificación de necesidades comunes de las distintas zonas y/o sectores que componen la región a los efectos de poder darles solución de modo integrado, para aprovechar –de ser el caso- los beneficios de escala que pudieran surgir. Para ello es necesario elaborar una política de financiamiento más acorde a las necesidades a satisfacer. Todo ello requerirá la reformulación del sistema tributario local que hasta hoy se encuentra postergado. La armonización de los tributos es una tarea de largo plazo que debe ser fruto del consenso de las partes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ameriso, Claudia C.; "Acuerdos tributarios intergubernamentales en la República Argentina con miras al desarrollo local"; Panelista en el panel "Desarrollo local y arreglos fiscales intergubernamentales en América Latina", XI Congreso Internacional del Centro

¹⁷ Ver nota 17.

¹⁸ Casás, José O.; "Derechos y Garantías Constitucionales del Contribuyente"; Editorial Ad Hoc SRL, Buenos Aires, 1ª reimpresión, Febrero 2005.



Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Ciudad de Guatemala, 7 al 10 de noviembre de 2006.

- Ameriso, Claudia y Otros. "Capacidad de Financiamiento de algunos Municipios de la Región Centro". Noviembre 2005. www.cadetrinu.fcecon.unr.edu.ar.
- Ameriso, Claudia; Benitez, Elida; Francescutti, Marina; Maceratesi, Georgina; "Las funciones y el financiamiento de los municipios frente al nuevo paradigma: el regionalismo"; VIII Seminario Nacional RedMuni: "Gobierno Local y Ciudadanía"; Viedma, Octubre 2006.
- Barreiro Cavestany, Fernando; "Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo Local"; Noviembre de 2000; <http://www.redel.cl>
- Bassols Batalla, Ángel "Geografía, sudesarrollo y regionalización", editorial Nuestro Tiempo, México, segunda edición, 1975.
- Borja, Jordi; "Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía"; Seminario internacional: "El renacimiento de la cultura urbana. Frente a la globalización: Ciudades con proyecto"; Rosario, 29 y 30 de junio de 1999.
- Código Tributario Municipal Ordenanza N° 137/79 y Ordenanza Impositiva Anual N° 698/2004 de la ciudad de Diamante.
- Código Tributario Municipal y Ordenanza Impositiva Anual N° 1773/87 y modificatorias de la ciudad de Gualeguay.
- Constitución de la Provincia de Córdoba.
- Constitución de la Provincia de Entre Río.
- Constitución de la Provincia de Santa Fe.
- Hernández, Antonio M. (H). "Derecho Municipal". Volumen I. 2° Edición. Ed. Depalma. 1997. Buenos Aires.
- Ordenanza General Impositiva N° 746/04 y Ordenanza Tarifaria N° 744/2004 de la ciudad de Leones.
- Ordenanzas 2118/98 y modificatorias y 21 bis/79 y modificatorias de Villa Constitución.
- Rosatti, Horacio. "Tratado de Derecho Municipal". Tomo I. Ed. Rubinzal-Culzoni. 1997. Santa Fe.
- Ziccardi, Alicia; "Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal. Municipio y Región"; Instituto de Investigaciones Sociales - UNAM
- Zuccherino, Ricardo. "Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal (Argentino y Comparado). Tomo III. Ed. Depalma. 1992
- Zuccherino, Ricardo; Moreno Rithner, Maria Josefina. "Derecho Municipal" (Argentino y Comparado). Ed. La Ley. 2006. Buenos Aires.